

PREGLEDNI NAUČNI RAD

Autor: *Mr.sc. Sanja Kavaž Hukić*

Institucija: *JU BKC TK Tuzla*

E-mail: *sanja_kavaž@bih.net.ba*

POLITIKE ZAŠTITE POTROŠAČA U PROCESU PRIDRUŽIVANJA EUROPSKOJ UNIJI: IZAZOVI ZA BOSNU I HERCEGOVINU

Sažetak

Jedno od glavnih političkih područja Europske unije i ključni element unutarnjeg tržišta je politika zaštite potrošača, kojom se osnažuju potrošači, te učinkovito štite njihova sigurnost i njihovi ekonomski interesi, a imajući u vidu bosansko-hercegovačke aspiracije za primitak u Europsku uniju, usklađivanje standarda za zaštitu potrošača u Bosni i Hercegovini sa standardima u Europskoj uniji, uz utjecaj prava konkurencije na zaštitu potrošača, predstavlja ozbiljan korak ka stvaranju konkurentne tržišne privrede i postizanju članstva u Europskoj uniji. Stoga se u radu najprije razmatraju politika zaštite potrošača u zemljama Europske unije i daje osvrt na prava potrošača, a u skladu sa strategijom politike zaštite potrošača Europske unije i strategijom rasta Europske unije (Europa 2020,) te novom programu za potrošače, odnosno finansijskom okviru kojim se nadopunjava navedena strategija, a zatim se razmatra položaj potrošača u Bosni i Hercegovini, posvećuje pažnja legislativnom i institucionalnom okviru zaštite potrošača, te državnom godišnjem programu za zaštitu potrošača za 2015. godinu. Na kraju se razmatraju i učinci njihove implementacije na zaštitu potrošača, očekivani efekti, i daje prijedlog mjera ne samo sa ciljem zaštite potrošača na nacionalnom tržištu, nego i sa ciljem da se Bosni i Hercegovini omogući ravnopravni nastup na jedinstvenom tržištu Europske unije.

Ključne riječi: politika zaštite potrošača, politika zaštite konkurencije, jedinstveno tržište, funkcionalna tržišna ekonomija

1. Uvod

Jedno od najvećih postignuća Europske unije (dalje: EU) jeste uspostava jedinstvenog tržišta, odnosno teritorije bez unutarnjih granica ili drugih regulatornih prepreka za slobodno kretanje roba i usluga, ljudi i kapitala. Funkcionalno jedinstveno tržište potiče konkurenciju i trgovinu, poboljšava učinkovitost, podiže kvalitetu, pomaže snižavanju cijena, odnosno potiče ekonomski rast i omogućava lakšim, ne samo svakodnevno poslovanje europskim poduzećima, nego čini boljim i život potrošača. Ideja zajedničkog tržišta omogućila je oslobađanje resursa, utjecavši tako na snižavanje transakcionih troškova i efikasniju alokaciju resursa, te potičući razvoj konkurencije i inovacija, čime su i potrošači dobili bolji kvalitet, niže cijene, veću slobodu izbora, a europska privreda ojačana više nego i jednom drugom zajedničkom politikom. Europska komisija (dalje: EK) u 2015oj godini je u središte pozornosti stavila novu Strategiju jedinstvenog tržišta sa namjerom da omogući stabilnije i pravednije jedinstveno tržište, od koga će benefite imati i potrošači i drugi poslovni subjekti u EU-u. S tim u vezi EK će u 2016oj godini poduzeti mjere kako bi modernizirala standarde i ojačala jedinstveno tržište za robe, smanjila barijere u ključnim sektorima poput usluga, građevinarstva i trgovine na malo, omogućila uravnotežen razvoj zajedničke ekonomije, ali i kojima bi se spriječila diskriminacija potrošača, te ojačale preventivne mjere zaštite reformom postupaka obavješćavanja.ⁱ Ono što na jedinstvenom tržištu direktno može naštetiti potrošačima jesu tržišne distorzije, odnosno poremećaji na tržištu izazvani ili postojanjem neravnopravnih tržišnih nadmetanja ili nedovoljne tržišne konkurencije. Postojanjem nekih od zabranjenih konkurencijskih djelovanja, poput monopola, oligopola, zloupotreba dominantnog položaja, koncentracija i sl., narušava se koncept slobodnog tržišnog nadmetanja, čime se ugrožava ne samo položaj poslovnih subjekata-direktnih konkurenata i privredni razvoj, nego i sam položaj potrošača. Konkurentna preduzeća stalno su pod pritiskom smanjivanja troškova proizvodnje, a time i cijene proizvoda, i poboljšanja kvaliteta istih, što se pozitivno reflektira na dobrobit potrošača, iz čega je jasna direktna korelacija između prava i politika konkurencije i politika zaštite potrošača. I zaštita konkurencije i zaštita potrošača podrazumjevaju postojanje adekvatnih legislativnih i institucionalnih okvira kojima bi se omogućavala fer tržišna nadmetanja i unapređivao tržišni položaj potrošača, ali oni podrazumjevaju i praktična djelovanja i njihove promocije među svim interesnim grupama uključujući i potrošače i poslovne subjekte-učesnike na tržištu, medije i sl.. Da bi se zaštitili potrošači u Europskoj uniji, pored prava i politika konkurencije sa kojima je zaštita potrošača usko vezana, donešen je i niz direktiva, uredbi i uputstava kojima su definirani uvjeti zaštite potrošača, strategija i standarda na razini EU-a, te zakona u nacionalnim pravnim sustavima koje je svaka država članica donosila. Tako je i Bosna i Hercegovina (dalje: BiH), iako još nije članica Europske unije, uspostavila legislativni i institucionalni okvir zaštite potrošača, obzirom da je usvajanje Zakona o zaštiti potrošača još 2002. godineⁱⁱ, bio jedan od zahtjeva Mape putaⁱⁱⁱ, gdje je upravo zaštita potrošača, između ostalog, identificirana kao jedna od prioritetnih oblasti. Nakon toga je usvojena i novija verzija Zakona o zaštiti potrošača 2006. godine^{iv}, kao opći propis o zaštiti potrošača, upostavljene su i agencije i institucije za zaštitu potrošača, te donešeni i mnogobrojni državni godišnji programi za zaštitu potrošača. Potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (dalje: SSP) 2008. godine između Bosne i Hercegovine

ⁱ Povjerenik Elżbieta Bienkowska, odgovorna za unutarnje tržište, industriju, mala i srednja preduzeća, izjavila je, između ostalog, da je jedinstveno tržište u srcu europske integracije, da se mora zadržati utjecaj koji EU ima u svijetu, da se ambicioznim i pragmatičnim strategijama mogu postići rezultati, te da se mora izgraditi konkurentna privreda pri čemu Europa, da bi odgovorila na izazove konkurentnosti, nema vremena za gubljenje. Imajući to u vidu, aktivnosti koje su dogovorene, a kada su u pitanju potrošači i postizanje navedenih ciljeva, temelje se na poduzimanju mjera kojima bi se osiguralo da se potrošači ne suočavaju sa divergentnim cijenama, uvjetima prodaje ili isporuke, osim ukoliko je to opravdano objektivnim razlozima, te da nema neopravdanih razloga u tretmanu potrošača na temelju državljanstva ili prebivališta. European Commission, Deeper and fairer Single Market boosts opportunities for citizens and business, Published on: 28/10/2015, više na http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8529&lang=en&tpa_id=1038&title=Deeper-and-fairer-Single-Market-boosts-opportunities-for-citizens-and-business

ⁱⁱ „Sl. glasnik BiH“, br.17/02.

ⁱⁱⁱ Mapa puta (Road Map/Feuille de Route) dokument je koji je Vijeće ministara EU usvojilo u martu 2000. godine i kojim je definiralo 18 smjernica koje Bosna i Hercegovina treba ispuniti prije pristupanja izradi Studije izvodljivosti za otvaranje pregovora o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Evropska unija je u Mapi puta definirala političke, ekonomske i smjernice koji se odnose na poštivanje ljudskih prava, demokratiju i vladavinu prava. U **ekonomskim smjernicama** se pored ukidanja zavoda za platni promet, uspostave državnog trezora, ukonjanja svih barijera za trgovinu između entiteta, uspostave jedinstvenog bh. državnog instituta za standardizaciju, primijene Zakona o direktnim stranim ulaganjima i usvojanja zakona o restituciji, navode i usvajanje zakona o konkurenciji i zaštiti potrošača. Direkcija za europske integracije Bosne i Hercegovine, Mapa puta, više na <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4727&langTag=bs-BA>

^{iv} „Službeni glasnik BiH“, br. 25/06 i 22/15

i Europskih Zajednica^v utjecalo je na veći angažman u oblasti zaštite potrošača, osobito imajući u vidu da je u članu 76. SSP-a, Bosna i Hercegovina preuzela obaveze saradnje sa Europskom Zajednicom odnosno Europskom unijom u cilju usklađivanja standarda za zaštitu potrošača u BiH sa istim standardima u Zajednici. Efikasna zaštita potrošača neophodna je kako bi se osiguralo efikasno funkcioniranje tržišne ekonomije, a ovisi od infrastrukture radi osiguravanja nadzora nad tržištem i provedbe zakona u ovoj oblasti. U skladu sa navedenim u radu će se posvetiti pažnja i legislativnom i institucionalnom okviru zaštite potrošača u Europskoj uniji i u Bosni i Hercegovini, dati dati osvrt na najznačajnije akte i institucije, te ukazati na ciljeve i mjere kojima se isti mogu postići, a sve radi osiguranja adekvatne zaštite potrošača i unapređenja njihovog položaja na konkurentnom unutarnjem tržištu.

2. Politika zaštite potrošača – ključni element unutarnjeg tržišta

U učinkovitoj i jedinstvenoj ekonomiji Europske unije, potrebno je da postoje jamstva da će potrošači i njihova prava biti zaštićena ukoliko bude potrebe, prvenstveno pri kupnji roba ili usluga iz drugih zemalja članica EU-a. Politika zaštite potrošača garantuje visoku razinu sigurnosti potrošača u mnogim područjima, od strogih primjena standarda koji se primjenjuju na sve proizvode do područja poput dobrih poslovnih običaja, obmanjujućih reklama, nepoštenih uvjeta ugovora, pokazatelja cijena i označavanja, prava putnika, i itd.. Politika zaštite potrošača Europske unije zasniva se na obaveznim direktivama i uputstvima kojima je reguliran minimalan prag obavezne zaštite potrošača u svakoj državi članici, a uporedo sa razvojem jedinstvenog tržišta Europske unije, kontinuirano raste i broj primarnih i sekundarnih akata koji se primjenjuju na njenoj teritoriji. Tijekom posljednjih 50 godina, Europska unija je donijela čitav skup pravila i politika kojima se osigurava visoka razina zaštite potrošača i putem kojih se potrošačima omogućava da imaju koristi od društvenog i privrednog napretka Europe. Nedavno usvojena Direktiva o pravima potrošača je ojačala zaštitu prava potrošača, osobito kroz usklađivanje niza pravila koji se primjenjuju na online ugovore. Pravovremena i učinkovita provedba i primjena novih pravila je od posebnog značaja. Također, pravila konkurencije su ključna u onemogućavanju postojanja zloupotreba dominantnog položaja, kartela i koncentracija na štetu potrošača. Nedavne inicijative uključuju tzv. Paket kvaliteta (engl. Quality Package) usvojen od strane Europske komisije u 2010. godini sa ciljem poboljšanja informiranosti potrošača o kvaliteti hrane kroz sveobuhvatne programe certificiranja. U julu 2011. godine revidirana je i Uredba o romingu čime se omogućilo da potrošači jednostavno prelaze na alternativne roming usluge. U nizu akata koje je Europska komisija predložila radi zaštite potrošača je i Zajednički europski zakon o prodaji, kojim bi se prevladale i prepreke koje proizilaze iz divergentnih ugovora, čime bi potrošači koji primjerice kupuju preko interneta imali veću zaštitu i pravnu sigurnost.^{vi}

Iako moderna politika zaštite potrošača u zemljama Europske unije uključuje i pomoć u rješavanju sporova potrošača i poslovnih subjekata (primjerice kroz alternativno rješavanje sporova i osnivanje europskih centara za zaštitu potrošača), dostupnosti jasnih, tačnih i dosljednih podataka o svakom proizvodu koji se kupuje, prilagođavanje prava ekonomskim i društvenim promjenama, pod zaštitom potrošača podrazumjeva se i šire informiranje potrošača, proces uvažavanja žalbi potrošača putem sudskog i vanskudskog postupka, i sl.. Novi legislativni akti, Direktiva o alternativnom načinu rješavanja sporova potrošača (dalje: Direktiva o ADR)^{vii} i Uredba o online načinu rješavanja sporova potrošača (dalje: Uredba o ODR)^{viii} u Europskoj uniji su usvojene 2013. godine, te je njima europski zakonodavac omogućio lakše, brže i jeftinije rješavanje sporova, a državama članicama nametnuo obavezu uspostavljanja nacionalnih tijela koja će voditi postupke u ovim sporovima, a pridržavajući se obaveznih propisa i zahtjeva kvaliteta.^{ix}

^v Više o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Bosne i Hercegovine, sa druge strane, na http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/default.aspx?id=1172&langTag=bs-BA

^{vi} A European Consumer Agenda - Boosting confidence and growth, European Commission, Brussels 2012, str. 3

^{vii} Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR)

^{viii} Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR)

^{ix} Ukoliko se legislativni akti Europske unije pravilno ne primjenjuju, odnosno ukoliko se politika zaštite potrošača ispravno ne provodi, potrošači mogu dobiti odštetu, a što zahtijeva bolju suradnju između zemalja EU-a. Sudski postupci mogu biti mnogo skupi i dugo trajati, osobito ako su izvan matične zemlje članice, te je, Europska Komisija, a da bi potaknula vanskudske nagodbe, razvila načine rješavanja sukoba koji koštaju malo ili nimalo, putem online servisa za rješavanje sporova. Prema Uredbi o ODR Europska komisija će uspostaviti europsku online platformu za rješavanje sporova, tzv. ODR platformu, koja je posebno

Također, 2015. godine je obilježena desetogodišnjica od kako je Europska komisija skupa sa nacionalnim vladama osnovala mrežu europskih potrošačkih centara u svih 28 zemalja članica Europske unije, Norveške i Islanda, kojom se promiče razumjevanje prava potrošača Europske unije i pomaže u rješavanju pritužbi potrošača koji su izvršili kupovinu u drugoj zemlji članici, online ili kada su na putovanju.^x

Europska potrošačka politika predstavlja partnerstvo između Europske unije, zemalja članica i njenih građana, a temelji se na dva temeljna načela utvrđena u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije i to da sve radnje kojima se štite zdravlje, sigurnosti i ekonomski interesi potrošača, te promicanje njihovog prava na informiranje i obrazovanje trebaju biti poduzete na razini EU-a^{xi}, te da se zahtjevi za zaštitu potrošača moraju uzeti u obzir pri definiranju i provedbi drugih politika i aktivnosti u EU-u^{xii}. Politika potrošača EU-a se redovito ažurira osobito imajući u vidu socijalne, ekonomske i ekološke promjene, kao i nove naučne dokaze i dostignuća.^{xiii} Navedenim ciljevima, Europska unija doprinosi i primjenom mjera koje utvrđuju Europski parlament i Europsko Vijeće, u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja sa Ekonomsko-socijalnim komitetom. Treba imati u vidu da utvrđene mjere ne sprečavaju niti jednu državu članicu da zadrži ili uvede strožije zaštitne mjere, a u skladu sa Ugovorima i uz obavještenje Europske Komisije.

Provedba zaštite potrošača na teritoriji Europske unije zasniva se na načelima horizontalnosti (pri čemu se insistira na definiranju i realizaciji zajedničkih politika radi zaštite potrošača), subsidiarnosti (kao zahtjeva za neophodnim dopunjavanjem nacionalnih zakonodavstava u ovisnosti od potreba na lokalnoj, regionalnoj ili nacionalnoj razini), te minimalnog usklađivanja (temeljem kojeg države članice mogu da zadrže ili uvedu strožija pravila zaštite potrošača i više standarde u ovoj oblasti).^{xiv} No unatoč visokoj razini zaštite potrošača u Europskoj uniji, zaštita potrošača još može i mora biti poboljšana osobito imajući u vidu pojavu novih izazova kao posljedica novih razvoja u tehnologiji, neodrživih obrazaca potrošnje i socijalne isključenosti. Ovi izazovi ujedno stvaraju i nove prilike.

3. Europska strategija zaštite potrošača za razdoblje od 2014 do 2020. godine

Politika potrošača Europske unije za razdoblje od 2014. do 2020. godine temelji se na Europskoj agendi za potrošače (engl. European Consumer Agenda), što je nova strategija u skladu sa Strategijom rasta Europe – Europa 2020, i Programu za potrošače 2014-2020. (engl. Consumer Programme)^{xv} kao finansijskim okvirom koji dopunjava strategiju. Četiri glavna cilja Europske agende za potrošače obuhvaćaju zaštitu od ozbiljnih rizika i prijetnji za potrošače (sigurnost), omogućavanje izbora na osnovu jasnih, tačnih i dosljednih informacija (informiranost), pristup brzim i učinkovitim načinima rješavanja sporova (prava i obeštećenje potrošača), te usklađivanje prava potrošača sa privrednim i društvenim promjenama, osobito onim vezanim za tržišta hrane, energije, finansija prometa i digitalnih proizvoda (provedba prava).^{xvi} Jedinstveno tržište Europske unije jedno je od najvećih tržišta na svijetu koje omogućava građanima i poduzetnicima slobodno trgovanje izvan nacionalnih granica u svim državama članicama EU-a, te na Islandu, u Lihtenštajnu i Norveškoj, a potrošačima unutar EU-a daje bogati, fleksibilnu i kvalitetnu ponudu. Upravo je temeljna uloga politike EU-a za zaštitu potrošača pomaganje potrošačima da iskoriste te mogućnosti na najbolji mogući način, a davanjem aktivne uloge potrošačima na jedinstvenom tržištu, potiče se i privredni razvoj i pomaže da se EU oporavi od ekonomske krize.

dizajnirana za pomoć potrošačima koji su kupili robu ili usluge online. Ova platforma omogućava korisnicima da podnesu svoje ugovorne sporove i da vode postupak online i na bilo kojem od 23 službenih jezika Europske unije, a početak će se upotrebljavati od početka 2016. godine. Više o Alternative and Online Dispute Resolution (ADR/ODR) na http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/adr-odr/index_en.htm

^x Više o European Consumer Centers na http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/ecc-net/index_en.htm

^{xi} Član 169. Prečišćenog teksta Ugovora o funkcioniranju Europske unije (raniji član 153. UEZ), Glava XV Zaštita potrošača

^{xii} Član 12. Prečišćenog teksta Ugovora o funkcioniranju Europske unije (raniji član 153. stav 2 UEZ)

^{xiii} Consumers, European Commission, Directorate-General for Communication Citizens Information, European Union, 2014., str. 4.

^{xiv} Madžar, L., Politika zaštite potrošača u Srbiji sa aspekta politike zaštite potrošača u zemljama EU-a, Škola biznisa, Broj 4/2010, str. 53

^{xv} Regulation (EU) No 254/2014 of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on a multiannual consumer programme for the years 2014-20 and repealing Decision No 1926/2006/EC

^{xvi} Valant, J., Consumer protection in the EU, Policy Overview, European Parliamentary Research Service, September 2015., str. 3

Unapređenje konkurentnosti unutar eurozone, kao i sa glavnim trgovinskim partnerima, utječe na povećanje produktivnosti, prvenstveno u proizvodnji i u okviru malih i srednjih preduzeća, a što pomaže i potrošačima da učinkovito iskoristavaju resurse. Pokretanje jedinstvenog tržišta, kako bi ono bilo u službi realizacije ciljeva Strategije rasta – Europa 2020., zahtijeva funkcionalna i dobro povezana tržišta na kojima konkurencija i pristup potrošačima stimuliraju rast i inovacije. Otvoreno jedinstveno tržište mora biti oblikovano u skladu sa Direktivom o uslugama, istovremeno osiguravajući kvalitetu usluga koje se nude potrošačima.^{xvii} Tu su još i uska saradnja Europske komisije sa udrugama potrošača, osiguranje dugoročnog zapošljavanja i povjerenja potrošača, prilagodbom nacionalnog zakonodavstva i zakonodavstva Europske unije digitalnom dobu, olakšavanje i pojeftinjenje sklapanja ugovora s partnerima u drugim državama EU-a za firme i potrošače (prvenstveno nuđenjem usklađenih rješenja za potrošačke ugovore, europskih modela ugovornih odredbi i kretanjem prema izbornom europskom ugovornom pravu), itd..

Program za potrošače 2014-2020 sa budžetom od 188,8 miliona eura kreiran je kao podrška europskoj politici zaštite potrošača stavljanjem potrošača u središte jedinstvenog tržišta za godine koje dolaze. Pokrenut je sa ciljem zaštite zdravstvenih, sigurnosnih i ekonomskih interesa europskih građana, integracije interesa potrošača u sve politike koje se odnose na zajednicu i posebno zaštite potrošača u novim zemljama članicama Europske unije. Temeljen na prethodnom Programu za potrošače za razdoblje 2007-2013, novim Programom za potrošače 2014-2020 očuvat će se najuspješniji elementi starog programa, istovremeno uzimajući u obzir nove društvene izazove, poput sve veće složenosti odlučivanja, potrebe da se ide ususret održivijim obrascima potrošnje, mogućnosti i prijetnji koje donosi razvoj digitalizacije, te specifičnih potreba ranjivih grupa potrošača (djece i starih).^{xviii} Stoga se kao glavne aktivnosti i glavni izazovi novog Programa mogu izdvojiti daljnje unaprjeđenje nadzora nad sigurnošću proizvoda kroz jačanje koordinacije nacionalnih tijela za provedbu nadzora nad tržištem, informiranje i obrazovanje potrošača (jer su potrošačima potrebne usporedive, pouzdane i razumljive informacije), te nužno jačanje uloge udruga za zaštitu potrošača, kao i poboljšanje postojećih obrazovnih i informacijskih alata, učinkovita pravna zaštita potrošača kroz daljnje jačanje prava potrošača i njihove zaštite, osobito u rješavanju problema s kojima se potrošači susreću kada pokušavaju doći do pravne zaštite u drugoj zemlji članici, te u konačnici jačanje prekogranične saradnje na način da se poveća informiranost potrošača o ulozi mreže europskih centara za zaštitu potrošača i učinkovitost nacionalnih tijela za provedbu politike zaštite potrošača.

4. Zaštita prava potrošača u Bosni i Hercegovini

Prije četrdeset godina, od strane tadašnje Europske ekonomske zajednice (dalje: EEZ), 1975. godine, donešen je Prvi program EEZ-a za zaštitu potrošača (engl. Consumer Protection Programme), u kojem je utvrđeno pet prava (pravo na zaštitu zdravlja i sigurnosti, pravo na zaštitu ekonomskih interesa, pravo na naknadu pretrpljene štete, pravo na informiranje i obrazovanje, i pravo na rješavanje sporova, odnosno proceduralna pitanja) koja se i danas smatraju osnovnim pravima potrošača.^{xix} Od tada je u Europskoj uniji donešen veliki broj akata u svrhu zaštite prava potrošača, a imajući u vidu da se osnove unutarnje i vanjske politike Bosne i Hercegovine temelje na ispunjenju uvjeta za punopravno članstvo u EU-u, kao primarnom strateškom cilju, članom 76. Glava VI SSP-a propisano je da će strane sarađivati u cilju usklađivanja standarda za zaštitu potrošača u Bosni i Hercegovini sa istim standardima u Zajednici, te da je efikasna zaštita potrošača neophodna kako bi se osiguralo propisno funkcioniranje tržišne ekonomije. Tako je Bosna i Hercegovina je, u nastojanju da se zaštita potrošača u Bosni i Hercegovini približi standardima zaštite potrošača u Europskoj uniji, započela stvaranje legislativnog okvira zaštite potrošača u BiH-u, kao i jedinstvene institucionalne strukture za njegovo efikasno provođenje, a sve da bi, ne samo izvršila pripreme za ravnopravno nastupanje na jedinstvenom tržištu, nego i osigurala povjerenje potrošača na konkurentnom unutarnjem tržištu uz adekvatnu zaštitu i efikasno provođenje zakona, bez obzira na mjesto gdje se potrošač ili drugi poslovni subjekt nalaze.

^{xvii} A European Consumer Agenda - Boosting confidence and growth, op.cit. str. 24.

^{xviii} Više o prethodnim programu i godišnjim izvještajima na http://ec.europa.eu/consumers/eu_consumer_policy/financial-programme/index_en.htm

^{xix} Wrbka, S., European Consumer Access to Justice Revisited, Cambridge University Press, UK, 2015., str. 34.

Zakon o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini^{xx} jedan je od propisa kojim je započeo postupak implementacije direktiva EU-a sa područja zaštite potrošača u pravni sustav Bosne i Hercegovine, a većina potrošačkih propisa EU-a koji su implementirani u pravo BiH-a nastali su u vrijeme kada je došlo i do promjene politike zaštite potrošača u EU-u.^{xxi} Donešeni Zakon o zaštiti potrošača opći je propis za područje zaštite potrošača, kojim se, utvrđujući okvir sustava zaštite potrošača, uređuju odnosi između potrošača, proizvođača i trgovaca na teritoriji Bosne i Hercegovine. Pored ovog Zakona, postoji još čitav niz drugih zakona vezanih za oblast zaštite potrošača, a koji se primjenjuju na odnose i slučajeve iz oblasti zaštite potrošača koji nisu regulirani ovim Zakonom, poput Zakona o hrani^{xxii}, Zakona o općoj sigurnosti proizvoda^{xxiii}, te odgovarajuće odredbe zakona kojima se uređuju obligacioni odnosi u Bosni i Hercegovini. Također, interesi potrošača u Bosni i Hercegovini zaštićeni su i drugim propisima, i to iz oblasti konkurencije, nadzora nad tržištem, veterinarstva, zdravlja bilja, te zakonima različitih razina vlasti o električnoj energiji, trgovini, inspekcijama, komunalnim i finansijskim uslugama, zaštite okoliša i sl.

Temeljni cilj politike zaštite potrošača u Bosni i Hercegovini je kontinuirano poboljšanje kvalitete života svih građana Bosne i Hercegovine, te promocija zdravlja i sigurnosti potrošača, a da bi se isti postigao potrebno je, kroz provođenje razrađujućih ciljeva, osigurati vladavinu prava, demokratije i civilnog društva, osigurati daljnje usklađivanje zakonodavstva sa zakonodavstvom Europske unije, stvoriti uvjete za efikasno rješavanje uočenih problema na području zaštite potrošača, raditi na osvješćivanju potrošača o njihovom stvarnom položaju na tržištu, osigurati potporu potrošačima u ostvarenju njihovih prava, uspostaviti međusobnu povezanost svih nositelja zaštite potrošača, ojačati suradnje i razmjenu informacija, ojačati položaj potrošača na tržištu i podizati svijest potrošača u odnosu na njihova prava i ulogu u tržišnoj privredi, unaprijediti obavješćivanje potrošača, uspostaviti različite vidove savjetovanja i obrazovanja potrošača, zaštite zdravlja i sigurnosti potrošača, te unaprijediti i davanje informacija i upoznavanje javnosti o pravima potrošača u BiH, a kroz planiranje promotivnih djelovanja na svim razinama i poticanje medijske aktivnosti.^{xxiv} Da bi se realizirali navedeni ciljevi politike zaštite potrošača u Bosni i Hercegovini, u Zakonu o zaštiti potrošača navedeni su subjekti koji su odgovorni za provođenje politike, odnosno zaštitu potrošača u Bosni i Hercegovini^{xxv}, a pored tih subjekata, u Državnom godišnjem programu za zaštitu potrošača Bosne i Hercegovine za 2015. godinu, navedeni su i drugi subjekti koji imaju značajnu ulogu u oblasti zaštite potrošača. U skladu sa navedenim aktima, subjekti odgovorni za zaštitu potrošača u Bosni i Hercegovini, a koje je, kao nositelje zaštite potrošača, sve skupa potrebno uključiti da bi se ispunili ciljevi Bosne i Hercegovine u ovoj oblasti su Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa i Vijeće za zaštitu potrošača u BiH^{xxvi}, Ombudsmen za zaštitu potrošača u BiH^{xxvii}, Konkurencijsko

^{xx} Prvi zakon o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini donešen je 2002. godine, a 2006. godine donešen je i novi Zakon o zaštiti potrošača koji jeste u pojedinim segmentima zamijenio neka nesretna rješenja iz prethodnog zakona, ali je i dalje predstavljao samo blagu evoluciju potrošačkog prava, obzirom da se u istom izmjene nisu izvršile na sistematičan način. Meškić, Z., Zakon o zaštiti potrošača BiH u svjetlu prava EU, Pravo i pravda, 1/2012, str. 423-424.

^{xxi} Promjenama je naglašen informacioni model, gdje potrošač dobijanjem informacija od poduzetnika otklanja svoj informacioni deficit kao osnovni razlog svog neravnopravnog položaja, te na osnovu dobijenih informacija treba sam da profitira od stvorenog unutrašnjeg tržišta. Sud EU, 08/74, Državno tužilaštvo/Gustave i Benoit Dassinville (predmet Dassonville), 1974., str. 837.

^{xxii} „Službeni glasnik BiH“, broj 50/04

^{xxiii} „Službeni glasnik BiH“, broj 45/04

^{xxiv} Državni godišnji program za zaštitu potrošača Bosne i Hercegovine za 2015. godinu, „Službeni glasnik BiH“, broj 50/15, str. 6

^{xxv} Član 98, tačke od a) do i)

^{xxvi} Ministarstvo koordinira izradu Državnog godišnjeg programa za zaštitu potrošača Bosne i Hercegovine za svaku kalendarsku godinu, počev od 2009. godine, te u suradnji sa svim učesnicima u izradi istog, prikuplja relevantne podatke za njegov sadržaj. Organizira i sjednice Vijeća za zaštitu potrošača Bosne i Hercegovine, pa u vezi s tim obavlja sve poslove koji obuhvataju pripremu materijala za održane sjednice, predsjedavanje sjednicama, dostavu materijala nakon održanih sjednica, te praćenje realizacije donesenih zaključaka. Imenuje Vijeće za zaštitu potrošača BiH-a, a kroz suradnju i razmjenu informacija s bosanskohercegovačkim državnim i entitetskim institucijama vezanim za oblast zaštite potrošača, kao i nevladinim sektorom, Ministarstvo nastoji uključiti sve odgovorne subjekte u proces uspostave što cjelovitijeg i efikasnijeg sustava zaštite potrošača. Ministarstvo ima i permanentnu suradnju i sa relevantnim međunarodnim institucijama posebice sa Delegacijom EU u BiH, kao prvom kontaktnom točkom za transmisiju informacija prema Europskoj komisiji. Predstavnici Ministarstva učestvuju na različitim konferencijama i stručnim skupovima na temu zaštite potrošača, a Ministarstvo također ostvaruje suradnju s akademskom i poslovnom zajednicom po pitanju promoviranja zaštite prava i interesa potrošača.

^{xxvii} Institucija Ombudsmana za zaštitu potrošača u BiH uspostavljena je s ciljem promocije dobrog i efikasnog provođenja politike zaštite potrošača u BiH. Njome upravlja Ombudsman za zaštitu potrošača koji zastupa kolektivne potrošačke interese, kako u pojedinačnim predmetima tako i u općem medijskom prostoru gdje ih predstavlja i brani. Kao neovisno tijelo ima ovlaštenje da provodi istražne radnje, javno kritizira, educira slabiju stranu u potrošačkom odnosu, tj. potrošača, izdaje preporuke, instrukcije, pokreće postupak pred nadležnim sudom u slučajevima naknade štete i druge pravne mjere, a sve u svrhu zaštite kolektivnih

vijeće BiH^{xxviii}, te nadležni organi entiteta i Brčko Distrikta BiH, Ured za konkurenciju i zaštitu potrošača u Federaciji BiH i Republici Srpskoj, udruge potrošača^{xxix}, obrazovne institucije i mediji^{xxx}, inspekcijski i drugi organi u skladu sa zakonom.

Realizaciju zadataka prethodno navedenih nadležnih tijela, a čiji je cilj promocija dobrog i efikasnog provođenja politike zaštite potrošača, nadležna tijela vrše u sklopu svojih redovitih aktivnosti, a kad je riječ o finansiranju isto je predviđeno u budžetima institucija BiH, te budžetima entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, dok pojedina tijela uprave sa specifičnim aktivnostima planiraju i sredstva za posebne namjene.

Imajući u vidu navedeno, osiguranje primjerenog funkcioniranja tržišta ovisit će ne samo o daljnjem razvoju legislativnog okvira zaštite potrošača u BiH-u i kontinuiranom praćenju prioritarnih područja koja su važna kod provođenja politike zaštite potrošača, a koja se posljedično odnose i na potrošače, nego i o adekvatnom razvoju infrastrukture, kojom bi se osigurao nadzor nad tržištem i provedba zakona na tom području. Također, razvoj otvorenog dijaloga svih interesnih skupina u društvu sa svrhom osiguranja jasnoće, konzistentnosti postupanja i razumijevanja u definiranju interesa potrošača, cilj je Bosne i Hercegovine, koji se može ostvariti daljnjim usklađivanjem preuzetih obveza, vlastitih mogućnosti i interesa, a čitav ovaj proces ovit će o spremnosti svih ključnih sektora, od osposobljenosti cjelokupnog sustava za proces prilagođavanja standardima EU, preko obrazovanja ljudskih potencijala u državnoj upravi i pravosuđu do jedinstvene, kvalitetno osposobljene, osviještene i obaviještene javnosti.

5. Zaključak

Zaštita potrošača dinamično je područje gdje se događaju brze promjene na tržištu, i gdje svi ključni nosioci zaštite potrošača u Bosni i Hercegovini moraju kako kontinuirano unapređivati legislativni okvir, modernizirati ga i prilagođavati ne samo nacionalnim potrebama, nego i promjenama na unutrašnjem

interesa potrošača u ime zaštite kolektivnih interesa potrošača. Zaštita potrošača ostvaruje se kroz nadziranje, komunikaciju i preventivne radnje da bi se osigurala njegova temeljna prava na tržištu te promovirala jednakost među potrošačima i u odnosu na poslovanje. Institucija ombudsmana radi na širokom spektru pitanja potrošača, a područja rada uglavnom se odnose na rješavanje žalbi potrošača, pružanje informacija potrošačima organiziranim u udrugama i Savezu udruženja potrošača Bosne i Hercegovine, te njihovo educiranje, suradnju s medijima o svim pitanjima potrošača, sigurnost proizvoda, kvalitetu proizvoda i utjecaj na okoliš i zaštitu ekonomskog interesa potrošača, sudjelovanjem u svojstvu umješača u raspravama koje se vode kod sektorskih regulatornih tijela.

^{xxviii} Konkurencijsko vijeće učestvuje u pravnoj zaštiti potrošača temeljem člana 98. tačka d) Zakona o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini, i u tome ima značajnu ali neizravnu ulogu, koja proizlazi iz poslova i zadataka koje obavlja. Eliminiranje zabranjenog konkurencijskog djelovanja privrednih subjekata u cilju zaštite i održanja slobodne tržišne konkurencije, te uspostava jedinstvenih i transparentnih kriterija za sve privredne subjekte na tržištu, predstavlja temeljne zadatke Konkurencijskog vijeća. Upravo svojim djelovanjem kroz donošenje i primjenu svojih akata, Konkurencijsko vijeće osigurava da cijene roba i usluga ne budu produkt monopolističkog, vladajućeg ili nekog drugog djelovanja. Unaprjeđenje primjene principa slobodne tržišne konkurencije, te sprječavanje da određeni privredni subjekti imaju neopravdano povoljniji položaj u odnosu na druge, između ostalog, doprinose stvaranju povoljnijeg položaja krajnjih potrošača, prije svega kroz kvalitetnije i jeftinije proizvode i usluge na tržištu. Zadovoljni i zaštićeni potrošači uslovljavaju funkcionalno tržište, dok sam Zakon o konkurenciji uređuje pravila, mjere i postupke tržišne konkurencije, te nadležnosti i način rada Konkurencijskog vijeća na zaštiti i promociji tržišne konkurencije u BiH.

^{xxix} Udruge potrošača u BiH predstavljaju vrlo bitan subjekt u sustavu zaštite potrošača jer imaju ulogu posrednika između potrošača i nadležnih tijela, inspekcija i drugih subjekata kojima je zakonom propisana obveza zaštite potrošača. Njihova nadležnost propisana je članom 112. Zakona o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini, a djeluju kao neprofitne i nevladine organizacije koje imaju svojstvo pravne osobe, te se kao takve ne mogu baviti privrednom djelatnošću. Sve svoje aktivnosti usmjeravaju isključivo na zaštitu pojedinačnih i zajedničkih interesa potrošača. Udruge potrošača u BiH su različito organizirane na različitim razinama, počev od općinske, kantonalne, entitetske razine, razine BrčkoDC BiH, te na razini BiH. Krovna udruga je Savez udruženja potrošača BiH, koja je utemeljena 2004. godine i registrirana u Ministarstvu pravde BiH. Svrha Saveza je da osigura pomoć svojim članicama i osigura zaštitu interesa potrošača u BiH, ali i da predstavlja udruge na internacionalnoj razini. Članstvo u Savezu je otvoreno pod jednakim uvjetima prema svim udrugama potrošača.

^{xxx} Pravo na obrazovanje o pitanjima potrošača i pravo na informiranje su osnovna i neotuđiva prava potrošača koja su im dana članom 3. tačke b) i d) Zakona o zaštiti potrošača u BiH. Članom 116. istog Zakona određeni su i načini obrazovanja potrošača kao što su posebni kursevi, seminari i savjetovanja; sredstava javnog informiranja; specijalne publikacije za obrazovanje potrošača. Osim navedenih, ukazuje se potreba i za novim modelima edukacije potrošača kao što je, između ostalog, i dopuna nastavnog programa u obrazovnim institucijama materijom iz oblasti zaštite potrošača koja ima za krajnji cilj kvalitetno obrazovanje o pravima, obvezama i zaštiti potrošača. Potpuna i pravovremena informiranost potrošača je nemoguća bez aktivne uloge svih sredstava javnog informiranja (TV, radio, štampa), kao najefikasnijeg načina obavješćavanja potrošača o proizvodima i uslugama koje koriste ili će koristiti.

tržištu Europske unije, tako i biti spremni za njegovu provedbu, izvršavanje pred sebe postavljenih zadataka i zadovoljavanje ciljeva od značaja prvenstveno za poboljšanje položaja potrošača u BiH, a zatim i primitak Bosne i Hercegovine u Europsku uniju. Premda je politika zaštite potrošača ta koja garantuje visoku razinu sigurnosti potrošača u mnogim područjima, ipak se zdravlje, sigurnost i ekonomski interesi potrošača, te njihovo informiranje i obrazovanje, moraju uzeti u obzir i pri definiranju i provedbi i drugih politika i aktivnosti, a osobito politike i prava konkurencije. Obzirom da je u Bosni i Hercegovini usvojen Zakon o zaštiti potrošača, te čitav niz drugih akata kojima se nastoje zaštititi interesi potrošača, ipak se zbog novih izazova koji se javljaju kao posljedica razvoja u tehnologiji, novih obrazaca potrošnje i sl., jedino kroz mjere poput predlaganja zakonskih i drugih mjera u osiguranju visoke razine zaštite zdravlja, sigurnosti, dostojanstva i prava potrošača, udruživanje u udruge za zaštitu potrošača, pravo na predstavljanje u procesu donošenja odluka, uvođenje odgovarajućih mjera za zaštitu potrošača (poput inspekcija, sudova, alternativnih načina rješavanja sporova) kako bi se sporovi potrošača i trgovaca riješili prije redovnog suda, pojednostavljenje postupka zaštite potrošača pred sudovima, potpora utemeljenju i radu udrugama i savjetovalištim za zaštitu potrošača, osmišljavanje i provođenje obrazovanja potrošača, primjenu temeljnih znanja o zaštiti potrošača u obrazovnim ustanovama, osiguranje učinkovite suradnje vladinih tijela i nadležnih institucija za provođenje politike zaštite potrošača, uspostavu savjetodavne mreže za razvijanje njihove međusobne suradnje, uspostavu sustava obavještanja potrošača o sigurnosti proizvoda na tržištu, te izradu tehničkih propisa za tehničke zahtjeve za proizvode koji osiguravaju visoku razinu zaštite zdravlja i sigurnosti potrošača, potrošači mogu zaštititi, osigurati bolja kvaliteta života svih građana Bosne i Hercegovine, i osigurati i ekonomski i društveni prosperitet cijele zemlje.

Stoga se donošenjem legislativnog i uspostavljanjem institucionalnog okvira zaštite potrošača u Bosni i Hercegovini ne završava postupak zaštite potrošača, osobito imajući u vidu da se u ovom području stalno događaju promjene, i da dosadašnja praksa zaštite potrošača, dijelom i zbog nedovoljnog interesovanja i samih potrošača, ali i stručnjaka iz ekonomskih i pravnih oblasti, je nezadovoljavajuća. Ovaj proces, zaštite potrošača, koji je sam po sebi dugotrajan, treba biti zasnovan na kontinuiranom praćenju i modernizaciji postojećih rješenja i uređivanju područja koja nisu uređena do sada.

6. Literatura

A European Consumer Agenda - Boosting confidence and growth, European Commission, Brussels 2012;

Alternative and Online Dispute Resolution (ADR/ODR)
[http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/adr-odr/index_en.](http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/adr-odr/index_en;);

Consumers, European Commission, Directorate-General for Communication Citizens Information, European Union, 2014;

Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR);

Državni godišnji program za zaštitu potrošača Bosne i Hercegovine za 2015. godinu, „Službeni glasnik BiH“, broj 50/15;

European Commission, Deeper and fairer Single Market boosts opportunities for citizens and business, Published on: 28/10/2015, [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?itemid=8529&lang=en&tpa_id=1038&title=Deeper-and-fairer-Single-Market-boosts-opportunities-for-citizens-and-business](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?itemid=8529&lang=en&tpa_id=1038&title=Deeper-and-fairer-Single-Market-boosts-opportunities-for-citizens-and-business;);

European Consumer Centers na http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/ecc-net/index_en.htm;

Madžar, L., Politika zaštite potrošača u Srbiji sa aspekta politike zaštite potrošača u zemljama EU-a, Škola biznisa, Broj 4/2010;

Mapa puta, Direkcija za europske integracije Bosne i Hercegovine, <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4727&langTag=bs-BA>;

Meškić, Z., Zakon o zaštiti potrošača BiH u svjetlu prava EU, Pravo i pravda, 1/2012;

Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR);

Regulation (EU) No 254/2014 of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on a multiannual consumer programme for the years 2014-20 and repealing Decision No 1926/2006/EC;

Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Bosne i Hercegovine, http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/default.aspx?id=1172&langTag=bs-BA;

Sud EU, 08/74, Državno tužilaštvo/Gustave i Benoit Dassinville (predmet Dassonville), 1974.;

Ugovor o funkcioniranju Europske unije, prečišćeni tekst;

Valant, J., Consumer protection in the EU, Policy Overview, European Parliamentary Research Service, September 2015.;

Zakon o hrani „Službeni glasnik BiH“, broj 50/04;

Zakon o općoj sigurnosti proizvoda, „Službeni glasnik BiH“, broj 45/04;

Zakon o zaštiti potrošača „Sl. glasnik BiH“, br.17/02;

Zakon o zaštiti potrošača „Sl. glasnik BiH“, br. 25/06 i 22/15;

Wrbka, S., European Consumer Access to Justice Revisited, Cambridge University Press, UK, 2015.;

http://ec.europa.eu/consumers/eu_consumer_policy/financial-programme/index_en.htm.

Author: *Sanja Kavaž Hukić, LL.M.*

Institution: *JU BKC TK Tuzla*

E-mail: *sanja_kavaž@bih.net.ba*

CONSUMER POLICY IN THE EU ACCESSION PROCESS: CHALLENGES FOR BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract

One of the main policy areas of the European Union and the key element of the internal market is consumer protection policy, which can empower consumers and effectively protect their safety and their economic interests. Having in mind Bosnia and Herzegovina's aspirations for admission to the European Union, harmonization of the standards for consumer protection in Bosnia and Herzegovina with the standards of the European Union, with the influence of competition law on the protection of consumers, is a serious step towards creating a competitive market economy and achieving European Union membership. Therefore, this paper first discusses the policy of consumer protection in the European Union and provides an overview of consumers' rights in accordance with the strategy of consumer protection policy of the European Union and the strategy of growth of the European Union (Europe 2020) and the new program for consumers, as well as the financial framework that complements those strategies. After that, the position of consumers in Bosnia and Herzegovina is analyzed, giving special attention to the legislative and institutional framework of consumer protection and also the national annual program for consumer protection in 2015. Finally, the paper considers the effects of implementation of above mentioned acts on a consumer protection, the expected effects, and suggests measures not only for consumer protection on the national market, but also in order to enable Bosnia and Herzegovina to be more equal participant in the single EU market.

Keywords: consumer policy, competition policy, the single market, functional market economy